

Diretrizes estratégicas para os portos do nordeste

Eriksom Teixeira Lima

DIRETRIZES ESTRATÉGICAS PARA OS PORTOS DO NORDESTE

Eriksom Teixeira Lima*

**Economista da Área de Infra-Estrutura do BNDES.*

PORTOS DO NORDESTE

Resumo

O debate sobre infra-estrutura no Brasil tem destacado a importância da competição intra e entre portos como forma de reduzir o “Custo-Brasil”. Entretanto, para o Nordeste brasileiro essa pode não ser a melhor opção.

O artigo analisa a situação atual e propõe diretrizes estratégicas para uma ação cooperativa entre os portos da região, de forma a se obter plena utilização da capacidade instalada da infra-estrutura existente, evitando-se o desperdício de recursos que deveriam ser aplicados em outros setores que apresentassem maior capacidade de acelerar o crescimento econômico do Nordeste do Brasil.

A costa brasileira apresenta poucos pontos adequados à instalação de portos: águas abrigadas, profundidades superiores a 10 metros, fácil acesso terrestre com conexões para a malha viária nacional etc. Pode-se afirmar que:

- todos os grandes portos naturais do país estão localizados na desembocadura marítima de grandes rios ou em baías naturais, que, na sua maioria, também são desembocaduras de rios;
- todos os portos naturais do país (marítimos e fluviais, principalmente os amazônicos) são portos seculares construídos pelos portugueses, durante o período colonial. Assim, todas as baías, estuários e pequenos acidentes geográficos ao longo do litoral brasileiro que apresentam condições de abrigar um porto já são aproveitados há séculos.

Em um período mais recente, todos os estados marítimos pleitearam a construção de um porto próprio, sob o hipotético argumento de que o porto é um agente dinamizador da economia regional. Sob essa alegação, foram construídos (ou ampliados) vários portos, na sua maior parte com pesados investimentos em infra-estrutura de proteção (molhes), mas dispondo de áreas de atracação e de armazenagem bastante diminutas. Na sua maioria, são portos especializados, operando uma reduzida gama de produtos, como os de Aratu (BA), Barra dos Coqueiros (SE), Areia Branca (RN) e Ponta da Madeira (MA), sendo que alguns deles foram construídos no mar, como os de Ilhéus (BA), Maceió (AL) e Pecém (CE), este último ainda em construção.

Ocorre que esse argumento não está sustentado em bases sólidas. Ao buscar inspiração na vasta rede portuária européia, tem-se ignorado que as condições geográficas desse continente são mais propícias do que as brasileiras para a instalação de portos. Na Europa existem centenas de baías naturais e acidentes geográficos, com pouco ou nenhum assoreamento, e rios estáveis que cortam o continente em todos os sentidos. Já o extenso litoral brasileiro possui poucas condições para a multiplicação dos portos, mas, em compensação, tem belíssimas praias que encantam os turistas, embora ainda pouco exploradas para essa atividade.

Além disso, a Europa tem extensas malhas hidroviária, ferroviária e rodoviária associadas aos portos, que se interconectam e se cruzam, possibilitando que a partir de qualquer porto se atinja

qualquer parte do continente europeu (raciocínio similar poderia ser feito para os Estados Unidos). No Brasil, a situação é bem diferente. Caso se analise com rigor a malha ferroviária brasileira, verifica-se que ela possui apenas quatro grandes pontos de irradiação:

- Região Sul: a partir de Curitiba irradia-se a malha ferroviária “sul” da RFFSA, recentemente privatizada (atual Ferrovia Sul-Atlântica – FSA), abrangendo os Estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, e, ao norte, a interconexão com a Fepasa (Ferrovias Paulistas S.A.).
- Região Sudeste (São Paulo): a partir da capital paulista irradia-se a malha ferroviária da Fepasa, que abrange todo o interior do estado, alcançando ainda Mato Grosso do Sul, o Triângulo Mineiro e o sul de Goiás (através de conexões com a Ferrovia Centro Atlântica – FCA), e o norte do Paraná. Com a conclusão da última eclusa no rio Paraná, a Fepasa “ganha” mais 2 mil km representados pela nova extensão da hidrovia Tietê-Paraná, que possui várias interligações com a ferrovia.
- Região Sudeste (Rio de Janeiro): a partir da capital fluminense irradia-se em direção a Belo Horizonte a malha ferroviária “sudeste” da RFFSA, recentemente privatizada (a atual Ferrovia Minas-Rio-São Paulo – MRS, com segmento de bitola larga – 1,60 m). A malha sob gestão da MRS abrange as ligações entre as capitais dos três estados, além de ter acesso às duas margens do porto de Santos. A antiga malha Centro-Leste, sob gestão da Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), de bitola métrica, atende o estado de Minas Gerais – a região do Triângulo Mineiro, em especial –, o sul de Goiás, Brasília, além de realizar a conexão com a região Nordeste (através do ramal Belo Horizonte-Montes Claros-Salvador). Entretanto, a FCA não possui conexão direta com os principais portos da região, sendo obrigatório o uso da Fepasa para Santos ou da Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM) para os portos capixabas.
- Região Nordeste: a partir de Recife irradia-se a antiga malha ferroviária “nordeste” da RFFSA (atual Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN), que tem como área de influência todos os estados do Nordeste, exceto Bahia e Sergipe, atendidos pela FCA. Todas as capitais do Nordeste são atendidas pela malha da CFN. Com a implantação da Ferrovia TransNordestina (ligação Petrolina-Salgueiro-Juazeiro do Norte-Crateús), todas as capitais nordestinas poderão ser alcançadas diretamente a partir de Pernambuco, pois a malha ferroviária terá como centro de convergência a região metropolitana do Recife.

Finalmente, acredita-se que o atual debate sobre os setores de infra-estrutura valoriza excessivamente a concorrência entre os provedores dos serviços. No caso dos portos, afirma-se que a melhor forma de estimular o crescimento econômico em bases

competitivas é fomentando a concorrência entre os portos e intraportos (operadores portuários de um mesmo porto). Entretanto, nem sempre a concorrência entre os portos é possível, dadas as características geográficas do litoral brasileiro, já comentadas. E a concorrência intraportos não é necessariamente positiva, quer pelo caráter predatório que pode assumir, quer pela própria escassez de áreas utilizáveis na maior parte dos portos brasileiros, o que não assegura as condições mínimas de escala de produção para cada uma das prestadoras de serviços.

Mais além, um processo intenso de concorrência não é necessariamente eficaz em dinamizar o desenvolvimento dos municípios, dos estados ou das regiões dentro da área de influência de um determinado porto. Certamente, esse é o caso da região Nordeste.

Dadas essas características, é necessário repensar as hipóteses que associam o desenvolvimento econômico à disponibilidade de um porto local. Caso contrário, pode-se, na pior das hipóteses, desperdiçar chances de estimular atividades econômicas com elevado potencial de sucesso na geração de riqueza e de emprego, ou, na melhor das hipóteses, desperdiçar recursos públicos na construção de obras de infra-estrutura não-prioritárias, ao invés de utilizá-los para estimular as atividades produtivas nascentes ou já existentes.

Para analisar corretamente as características dos portos nordestinos, deve-se dividir a costa marítima da região em três grandes áreas: a) o segmento “baiano” (Bahia e Sergipe – estados ao sul do rio São Francisco); b) o segmento “nordeste” (Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte – estados ao norte do rio São Francisco); e c) o segmento “norte” (Ceará, Piauí e Maranhão – região onde a faixa litorânea é praticamente paralela à linha do equador).

Características dos Portos do Nordeste

O tráfego marítimo no segmento “baiano” apresenta uma forte especialização, predominando a movimentação de cabotagem de petróleo e seus derivados, que têm no pólo petroquímico da Bahia com o porto de Aratu – um dos maiores do país em granéis líquidos, com cerca de 10% da movimentação nacional – seu ponto central.

Litoral Baiano

A movimentação de contêineres através do porto de Salvador também é expressiva e ocupa a 6ª posição entre os portos brasileiros, equivalendo às realizadas em São Francisco do Sul (SC) ou em Vitória (ES). A movimentação de carga geral por cabotagem para a área de influência do porto de Salvador sofre uma concor-

rência acirrada do transporte rodoviário, não somente por causa dos problemas portuários, já bastante conhecidos, mas principalmente devido à sua proximidade com a região Sudeste, origem e destino da maior parte de suas cargas domésticas. Os outros portos da sub-região são:

- Ilhéus, apresentando pouco dinamismo após a ampliação da rede de polidutos petrolíferos na Bahia, que praticamente retirou sua principal carga; e
- Barra dos Coqueiros, terminal especializado na movimentação de produtos químicos e de petróleo, que respondem por 90% de sua movimentação.

Todos os portos do segmento “baiano” do litoral nordestino são administrados pela Companhia Docas da Bahia (Codeba).

Tabela 1

Movimentação de Cargas nos Portos Nordestinos – Litoral Baiano

	GRANÉIS SÓLIDOS (Em t)	GRANÉIS LÍQUIDOS (Em t)	CARGA GERAL (Em t)	CONTÊINERES	
				Em t	Unidades
Salvador	477.747	—	1.156.765	634.458	48.386
Aratu	2.144.361	12.728.502	—	—	—
Ilhéus	123.778	184.700	113.945	29.195	2.258
Barra dos Coqueiros	186.134	2.023.330	161.071	—	—

Fonte: Geipot, Anuário Estatístico dos Transportes (1997).

Litoral Norte

Uma elevada especialização também é observada no outro extremo da costa marítima nordestina, o segmento “norte”, cujo maior porto é o de Itaqui (Maranhão), o 2º em toneladas movimentadas do país, sendo que apenas o terminal de Ponta da Madeira opera exclusivamente com exportações de granéis minerais originados de Carajás (Pará), que respondem por 92% das cargas movimentadas no porto. No cais público, predominam as operações com granéis alimentares, porém a mais expressiva é a operação de desembarque de sal, recebido por cabotagem.

O outro porto em operação nesse segmento é o de Fortaleza, que concentra toda a movimentação de cargas do Ceará e, parcialmente, do Piauí. Este porto apresenta maior diversificação operacional, com cerca de 43% de sua movimentação em granéis líquidos (petróleo e derivados), 36% em granéis sólidos (principalmente trigo e outros granéis alimentares) e os 21% restantes em carga geral. A movimentação de contêineres é reduzida, ocupando a 10ª posição no país, mas equivale à movimentação nos portos pernambucanos ou à metade do movimentado no porto de Salvador.

Deve-se notar que esse segmento do litoral nordestino não possui condições naturais para a implantação de novos portos (áreas abrigadas, baías ou estuários com águas profundas). O projeto em implantação (Pecém) é um porto em águas abertas (*off shore*), devendo ser especializado na operação de granéis. Suas condições operacionais são bastante críticas, dificultando futuras ampliações voltadas para a operação de carga geral, em contêineres ou não. Assim sendo, o porto de Fortaleza deverá se manter como o porto de carga geral e de contêineres do estado.

Tabela 2

Movimentação de Cargas nos Portos Nordestinos – Litoral Norte

	GRANÉIS SÓLIDOS (Em t)	GRANÉIS LÍQUIDOS (Em t)	CARGA GERAL (Em t)	CONTÊINERES	
				Em t	Unidades
Itaqui	45.298.052	3.830.902	339.835	–	–
Fortaleza	795.747	1.812.705	482.826	357.072	25.523

Fonte: Geipot, Anuário Estatístico dos Transportes (1997).

O segmento “nordeste” da costa marítima da região possui seis portos, sendo que cinco deles são gerenciados pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern). São eles: a) Areia Branca e Natal, no Rio Grande do Norte, da própria Codern; b) Cabedelo (PB), Maceió (AL) e Recife (PE), portos federais delegados à Codern através de um convênio de 1990 com o Ministério dos Transportes, após a extinção da Portobrás; e c) o outro é o de Suape, porto estadual com gerência própria.

Litoral Nordeste

O porto de Areia Branca é, na realidade, um simples terminal salineiro, com 4 milhões de t movimentadas anualmente, ocupando apenas a 10ª posição entre os portos brasileiros na movimentação de granéis sólidos. O porto de Natal também é um pequeno porto altamente especializado, com 98% de sua movimentação concentrada em petróleo e derivados – 5 milhões de t anuais –, ocupando a 7ª posição nacional em granéis líquidos. A movimentação de carga geral em Natal é inexpressiva, correspondendo a cerca de 15% do movimento do porto do Recife, o maior porto da sub-região.

O porto de Maceió, embora apresente uma movimentação total 50% maior do que a de Recife, tem sua operação concentrada nos granéis líquidos, combustíveis e derivados de petróleo, que respondem por dois terços de suas cargas – 2,3 milhões de t. Os granéis sólidos respondem por praticamente todo o restante das cargas do porto, sendo os principais produtos o açúcar, nas exportações, e o trigo, o milho e os fertilizantes, na importação. A movi-

mentação de carga geral, à semelhança do porto de Natal, também é irrisória, correspondendo a 2% de suas cargas, ou o equivalente a apenas 25% do movimento do porto de Recife.

O porto de Cabedelo, pequeno porto paraibano, apresenta movimentação concentrada em derivados de petróleo (838 mil t, 83% do total). Os granéis sólidos representam 10% do movimento e a carga geral os 7% restantes (menos de 8% do movimento do porto de Recife). Além de petróleo e derivados, o porto movimenta álcool, açúcar, milho e sisal.

O porto de Suape está em fase de conclusão das obras de seu porto interno, que, após o término, será o de melhor infra-estrutura de toda a região Nordeste. Apesar da magnitude relativa à região, as dimensões ainda reduzidas de seu cais interno (cerca de 900 m na 1ª etapa) deverão restringir sua capacidade de competir em todos os tipos de cargas (granéis sólidos alimentares de importação e de exportação e cargas de cabotagem "não-containerizadas") com os demais portos da região, sob pena de sacrificar o seu próprio potencial de porto ligado a um complexo industrial. Sua movimentação atual é, basicamente, de granéis líquidos (3 milhões de t anuais, 94% do total), mas o porto tem apresentado índices crescentes na movimentação de carga geral, especialmente contêineres, tanto por suas menores tarifas, quanto por seu potencial operacional, pós-conclusão dessa primeira fase de suas obras.

Finalmente, tem-se o porto de Recife, que apresenta amplas e excelentes instalações – comprimento do cais, área de estocagem, silos, dique de proteção etc. –, podendo ser considerado, atualmente, o melhor de toda a região Nordeste. Seu maior problema, que reduz sua potencialidade, refere-se à falta de dragagem permanente de seu canal de acesso, determinada principalmente pelas restrições orçamentárias do governo federal, pois o porto *per si* gera e apresenta disponibilidades de caixa. O porto do Recife apresenta uma movimentação bastante diversificada, que já superou 3 milhões

Tabela 3

Movimentação de Cargas nos Portos Nordestinos – Litoral Nordeste^a

	GRANÉIS SÓLIDOS (Em t)	GRANÉIS LÍQUIDOS (Em t)	CARGA GERAL (Em t)	CONTÊINERES	
				Em t	Em Unidades
Recife	1.401.111	239.557	590.552	186.490	14.429
Suape	2.498	3.040.382	180.952	174.317	14.897
Maceió	1.115.174	2.266.190	144.844	54.847	4.506
Cabedelo	107.434	837.698	68.845	8.885	1.182
Areia Branca	4.151.285	—	—	—	—
Natal	—	5.017.358	91.385	2.268	359

Fonte: Geipot, Anuário Estatístico dos Transportes (1997).

^aDados de 1996.

de t, em 1995, sendo 2,1 milhões de t em grãos sólidos, basicamente produtos alimentares. Em 1996, a movimentação do porto caiu para 2,2 milhões de t, permanecendo nesse nível. Os principais grãos alimentares movimentados são açúcar, trigo, milho e cevada.

Conforme ressaltado, o debate sobre a infra-estrutura no Brasil está centrado no estímulo à ampla concorrência entre os ofertantes de serviços de infra-estrutura portuária, entendendo-se que isso aceleraria o desenvolvimento, à medida que força a redução de preços por parte dos arrendatários privados (ofertantes), atraindo empresas industriais e comerciais (demandantes) para se instalar nas áreas de influência desses portos. Entretanto, a experiência demonstra que as empresas industriais e comerciais preferem sempre regras claras, estáveis e de longo prazo, obviamente com preços ou tarifas, produtividade e qualidade de acordo com padrões internacionais.

Uma política oficial que estruture a oferta dos serviços de infra-estrutura, no caso específico dos serviços portuários, e estabeleça cenários de longo prazo, coordenando qualidade, eficiência e flexibilidade operacional, é a melhor (e talvez a única) forma de maximizar o aproveitamento dos recursos naturais disponíveis. Essa postura pode efetivamente multiplicar a vantagem competitiva regional *vis-à-vis* possíveis benefícios fiscais (subsídios e incentivos) concedidos pelos estados concorrentes na busca por novos investimentos, compromisso maior de todos os governantes que buscam o crescimento econômico de seus estados e regiões.

No caso específico dos portos nordestinos existe uma disputa intensa por cargas (próxima de níveis predatórios), o que pode resultar na duplicação de esforços em investimentos, sem que haja contribuições significativas para o desenvolvimento da região Nordeste. Uma concorrência predatória pode até mesmo resultar na anulação dos esforços para a atração de novos investimentos, pois as empresas se afastam em decorrência da indefinição de metas e de regras de longo prazo.

O estabelecimento de metas coordenadas para os portos da região deve ser o primeiro passo para se obter o máximo de sinergia e de aproveitamento da infra-estrutura disponível e em instalação, ainda mais tendo em vista os altos valores envolvidos na sua constituição e ampliação.

A perspectiva de uma alteração na estrutura de gestão dos portos nordestinos, em especial na costa nordeste (controlados pela Codern), com a estadualização dos portos de Macéio, Recife, Cabedelo e Natal, há a necessidade de elaboração de um plano estratégico portuário regional, coordenando as ações e os investimentos nos portos marítimos e, complementarmente, aumentando a utilização da

A Necessidade de um Plano Estratégico para os Portos do Nordeste

hidrovia do São Francisco e o desenvolvimento das áreas de seu entorno, o que exige a modernização do porto fluvial de Petrolina e de sua interligação com o restante das economias nordestinas, a ser obtida com a implantação efetiva da Ferrovia Transnordestina.

Para tanto, é necessário analisar inicialmente as *performances* dos portos, identificando os pontos fortes e fracos nas suas configurações atuais – infra-estrutura física, canastra de serviços ofertada, tipologia das cargas movimentadas etc. –, assim como as ameaças e as oportunidades ao desenvolvimento regional. Para realizar sinteticamente esse trabalho, o foco estará concentrado no porto de Recife, que apresenta a maior diversidade na composição de cargas, e no porto de Suape, que apresenta, conforme será demonstrado, as melhores condições para se transformar no porto concentrador (*hub port*) de contêineres da região Nordeste, podendo assumir inclusive um papel de destaque na costa leste da América do Sul. De forma geral, essa análise vale para todos os portos nordestinos, tendo se optado por Recife e Suape, apenas, devido à disponibilidade de estatísticas detalhadas.

Produtos Agrícolas

A exportação de açúcar é o primeiro produto na pauta de exportações da economia pernambucana. Segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), do Ministério da Indústria e Comércio (MICT), as vendas de açúcar responderam, em 1990, por 71% das exportações pernambucanas, participação que foi reduzida para 54% em 1997.

As importações de grãos alimentares são compostas predominantemente por milho, trigo e cevada. As importações de arroz, feitas em contêineres, são contabilizadas como carga geral, o mesmo ocorrendo com as importações de fertilizantes ensacados nos chamados *big bags*.

Na classificação dos portos brasileiros, o de Recife ocupa a 16ª posição no item relativo à movimentação de grãos sólidos. Considerando-se que há dois tipos de grãos sólidos, minerais e alimentares, uma reordenação por tipos, com base na movimentação do ano de 1996, resultará em:

- grãos minerais: Tubarão, Itaqui, Sepetiba, Praia Mole, Ponta do Ubu, Belém, Santos (50% de sua movimentação de grãos sólidos são minerais), Areia Branca, Vitória, Vila do Conde, Aratu e Macapá; e
- grãos alimentares: Paranaguá, Santos, Rio Grande, São Francisco do Sul e Recife.

Com essa classificação por origem do produto, mineral ou alimentar, o porto de Recife sobe para a 5ª posição entre os portos brasileiros. Deve-se destacar dois pontos que reforçam a importância do porto de Recife no cenário nacional. O primeiro, refere-se ao fato de que os portos de Paranaguá, Rio Grande e São Francisco do Sul integram os corredores de exportação de soja, operando basicamente no sentido da exportação (embarques). Os portos de Santos e Recife são os únicos que têm suas operações balanceadas com grãos alimentares (embarques e desembarques), o que lhes assegura uma movimentação bastante equilibrada ao longo do ano (menor sazonalidade nas operações). O outro ponto refere-se à grande queda observada na movimentação do porto de Recife posterior a 1995. Considerado o montante de movimentação daquele ano (2,1 milhões de t de grãos sólidos), o porto de Recife subiria para a 4ª posição em grãos sólidos alimentares, superando São Francisco do Sul, que movimenta 1,8 milhão de t, em média.

Dois problemas básicos afetam todos os portos brasileiros, quase sem exceção: *a)* calado reduzido nos canais de acesso e nos cais, problema agravado pela falta de procedimentos sistemáticos de dragagem; e *b)* filas enormes de espera associadas à baixa produtividade nas operações portuárias, acarretando elevadas estadias dos navios nos portos. O porto de Recife não está livre de nenhum deles.

Como todos os tradicionais portos brasileiros, Recife foi planejado e construído para operar com calados de até 10 m, o que era mais do que suficiente há cerca de 15 anos atrás. Na sua maioria, são cais de gravidade, apoiados sobre o fundo arenoso, o que impede o aumento de calado na beira do cais devido à possibilidade de desabamentos. Alguns portos ou terminais têm adotado soluções de engenharia bastante simples, como a construção de "cortinas de concreto" à frente dos cais antigos, para conter as estruturas existentes e, ao mesmo tempo, aumentar a profundidade para 12 m, 14 m ou quanto for necessário. O porto de Paranaguá é o melhor exemplo dessa solução. Com relação aos canais de acesso, quase nunca existem rochas de grande magnitude que impeçam seu aprofundamento, ficando as restrições exclusivamente por conta da não-necessidade (a profundidade dos canais de acesso são compatíveis com a dos cais e dos berços de atracação). O porto de Santos decidiu recentemente ampliar a profundidade de seu canal de acesso de 14 m para 17 m, compatibilizando-o com os investimentos que estão sendo feitos pelos novos arrendatários pós-privatização (terminais de contêineres, corredor de exportações agrícolas etc.) e visando também preparar-se para enfrentar a disputa com os novos concorrentes – Suape, Rio de Janeiro, Sepetiba e Paranaguá.

Os problemas relativos às longas filas de espera e às intermináveis estadias são muito mais graves e, na maior parte dos casos, não são causados nas operações de embarque e desembar-

que. Pesquisa realizada no porto do Rio de Janeiro, há cerca de 10 anos, revelou que 80% dos atrasos nas operações portuárias se deviam aos agentes marítimos (falta de documentação dos navios, das tripulações e, principalmente, das cargas), às autoridades federais (polícia federal, saúde dos portos e fiscalização aduaneira) e à quebra de equipamentos (resultado da falta de manutenção, de reposição etc.). Os 20% restantes referiam-se às paralisações de trabalhadores, à falta de energia e às deficiências na gestão portuária.

Quais as implicações desses problemas para os usuários dos portos, exportadores e importadores? Basicamente, os fretes mais altos e os menores lucros.

Os navios que fazem o transporte de produtos agrícolas – graneleiros ou cargueiros para sacarias – são afretados no mercado internacional para a realização de uma viagem (ou uma sequência delas), que consiste em apresentação no porto de embarque e desmobilização no porto de desembarque, em datas previamente estipuladas. A carga a ser transportada também é definida previamente, assim como a quantidade máxima a ser transportada por viagem. O valor do afretamento é calculado em dólares por dia, havendo a aplicação de multas caso ocorram atrasos no embarque ou no desembarque. Se o navio transportar uma quantidade de cargas menor do que a estipulada, o valor do afretamento se mantém, ficando o ônus por conta do afretador (proprietário das cargas).

Em outras palavras, como usualmente se diz no setor, o lugar mais seguro para um navio permanecer é dentro do porto, mas, na realidade, é o pior lugar para ficar, pois um navio ganha dinheiro transportando mercadorias. Caso um navio permaneça no porto desnecessariamente, o proprietário das cargas terá que pagar por esse tempo a mais. O termo *demurrage* é utilizado para definir esse ônus aplicado aos proprietários das cargas (exportador, importador ou seus agentes) por ter escolhido um porto ineficiente (quaisquer que sejam os motivos) para realizar suas operações de embarque e desembarque.

As Tabelas 4 e 5 apresentam as operações de embarque de açúcar, a granel ou em sacaria, realizadas no porto de Recife, em dezembro de 1997.

Nas operações com açúcar a granel, foram utilizados, em média, 74% da capacidade de carga do navio, mas, no pior caso, houve a utilização de apenas 56%. Essa baixa utilização pode ter várias razões, como a menor densidade relativa do açúcar (mesmo volume, mas menor peso). O tempo médio de espera para se realizar a atracação no terminal açucareiro foi de 2,8 dias, e o tempo total que os navios ficaram ociosos, esperando a ordem de atracação, quase alcançou 14 dias. A produtividade também foi baixíssima,

Tabela 4

Operação no Terminal Açucareiro – Dezembro de 1997

NAVIO	CAPACIDADE (tpb)	CALADO (m)	ESPERA (h)	ESTADIA		EMBARQUE	
				Período	Horas	t	t/h
Rays	29.321	11,6	25,7	5 a 7 dias	124,1	23.000	185,4
Aristid	35.343	12,2	1,0	3 a 5 dias	86,5	25.000	289,0
Katerina K	20.187	10,6	21,8	3 a 5 dias	92,7	19.000	205,0
A. Kolmpere	24.105	10,9	200,2	1 a 3 dias	37,0	13.396	362,1
Seaduty II	34.855	12,2	108,5	1 a 3 dias	58,5	26.000	444,4
Média	74% de Utilização	11,5	2,8 Dias		2,3 Dias		387,4
Total	143.811		13,8 Dias		11,4 Dias	106.396	

Tabela 5

Exportações de Açúcar em Sacaria: Carga Geral – Dezembro de 1997

NAVIO	CAPACIDADE (tpb)	CALADO (m)	ESPERA (h)	ESTADIA		EMBARQUE	
				Período	Horas	t	t/h
Super Aria	5.259	7,6	12,0	5 a 7 dias	146,4	3.009	20,6
Mannan	15.551	9,9	18,4	> 15 dias	377,6	14.044	37,2
Ar Raquib	15.175	9,9	1,2	> 15 dias	496,8	14.349	28,9
Mayqueen	18.205	10,9	2,0	> 15 dias	427,8	14.045	32,8
Média	84% de Utilização	9,57	0,3 Dia		15,1 Dias		31,4
Total	54.190		1,4 Dia		60,4 Dias	45.447	

cerca de 20% do alcançado com equipamentos modernos operados eficientemente, segundo os padrões internacionais. Essa deficiência – é importante ressaltar – pode não ser uma responsabilidade exclusiva do porto, havendo uma possibilidade bastante alta, à semelhança dos demais portos brasileiros, de ter sido causada pelos demais agentes atuantes nos portos – os proprietários das cargas e seus representantes e as autoridades federais – e ainda pelos equipamentos ultrapassados ou operados deficientemente. Os atrasos também podem ser atribuídos ao período de férias natalinas. As operações de embarque consumiram pouco mais de dois dias, em média, e demandaram 11,5 dias para sua realização total.

A utilização da capacidade dos navios nas operações com açúcar em sacaria foi bastante superior às realizadas com açúcar a granel, que atingiu os 84%. O tempo médio de espera também foi muito inferior, cerca de oito horas, mas em contrapartida as operações foram extremamente lentas, gastando 15 dias, em média, por navio. No total teriam sido gastos 60 dias para realizar as operações de dezembro, caso o porto dispusesse somente de um berço para atracação.

Nas operações com graneis de importação (trigo, milho, cevada), os índices são bastante semelhantes. Como conclusões, pode-se destacar:

- não existem pressões para o aumento do calado do canal de acesso e dos berços de atracação para profundidades superiores a 10 m, pois esse é o calado médio dos navios que escalam no porto;
- a elevação da produtividade nas operações com produtos agrícolas para níveis internacionais pode multiplicar cinco a seis vezes a capacidade operacional do porto, diminuindo a pressão sobre a administração portuária para novos investimentos em expansão ou ampliação de instalações; e
- o estabelecimento de um sistema de acompanhamento detalhado das operações deve ser implantado pela autoridade portuária, visando identificar os gargalos operacionais e as responsabilidades para implantar um programa de qualidade que viabilize a melhoria do conceito do porto no mercado marítimo nacional e internacional, de tal modo que o nível dos fretes e dos afretamentos de navios que escalem no porto de Recife seja reduzido e adequado para seu novo patamar de excelência.

Carga Geral (Exclusive Açúcar em Sacos)

O conceito “carga geral” engloba uma extensa gama de produtos, como, por exemplo: *a)* produtos alimentares ensacados (açúcar, café, arroz); *b)* produtos siderúrgicos (bobinas, vergalhões, tubos); *c)* granitos, mármore e outras pedras ornamentais transportadas em blocos; *d)* qualquer carga transportável em contêineres,¹ *pallets*, caixas, carretas, frigorificadas ou não; e *e)* automóveis, caminhões e equipamentos.

A participação da carga geral na movimentação dos portos brasileiros é bastante reduzida, cerca de 11%. Além disso, há uma grande especialização, com os 10 maiores portos respondendo por 65% da movimentação brasileira. O porto de Recife aparece na 14ª posição em nível nacional e na 2ª posição no Nordeste.

Conforme se verifica na Tabela 6, na classificação do porto de Recife estão portos especializados na exportação de produtos siderúrgicos, como Praia Mole (100%) e Rio de Janeiro (50%), de celulose, Barra do Riacho, ou na movimentação de carretas para Manaus, como Porto Velho (100%) e Belém (50%). Aliás, esses últimos deverão ser seriamente afetados com a retomada das atividades de cabotagem, que deverão substituir, a médio prazo, o atual esquema “rodo-hidroviário”. Apesar dessa ressalva, conclui-se que a participação do porto de Recife (ou caso se prefira agregar a movimentação de Suape, com mais 180 mil t) é absolutamente insignificante no total brasileiro, cerca de 1,5%.

¹Neste item, serão apresentadas apenas as questões relativas a carga geral “não-containerizada”, uma vez que a dinâmica do mercado de contêineres será detalhada em outro item.

Então, quais são as perspectivas a médio e longo prazo? Bastante promissoras, poderia se afirmar, principalmente com a

Tabela 6

Movimentação de Carga Geral nos Portos Brasileiros

PORTO	MOVIMENTAÇÃO (Em t)	PRINCIPAIS PRODUTOS
Santos (SP)	11.839.772	Contêineres e produtos industrializados
Praia Mole (ES)	6.234.115	Produtos siderúrgicos (100%)
Rio de Janeiro (RJ)	3.297.903	Produtos siderúrgicos (50%)
Paranaguá (PR)	2.986.689	Contêineres e produtos industrializados
Vitória (ES)	2.121.686	Automóveis, produtos siderúrgicos e café
Barra do Riacho (ES)	1.758.425	Produtos siderúrgicos e celulose
Rio Grande (RS)	1.677.965	Contêineres e produtos industrializados
Itajaí (SC)	1.471.529	Contêineres e produtos industrializados
Porto Velho (RO)	1.312.601	Carretas – tráfico de Manaus (100%)
Belém (PA)	1.206.426	Carretas – tráfico de Manaus (60%)
São Francisco do Sul (SC)	1.166.366	Contêineres e produtos industrializados
Salvador (BA)	1.156.765	Granitos, mármore e contêineres
Manaus (AM)	876.921	Carretas e contêineres
Recife (PE)	590.552	Açúcar em sacos e contêineres
Fortaleza (CE)	482.826	Sacarias e têxteis
Total	40.784.628	

Fonte: Geipot, Anuário Estatístico dos Transportes (1997).

retomada da navegação de cabotagem como forma preferencial de transporte de mercadorias entre os estados e as regiões litorâneas do Brasil, e deste com os países do Mercosul. Mas, para tanto, é necessário acelerar o processo de modernização dos portos, os procedimentos de fiscalização governamental e a re-regulamentação das atividades de marinha mercante.

Nas últimas décadas, o Brasil teve seu desenvolvimento sustentado pelos pesados investimentos em rodovias. Longe de apontar qualquer complô burocrático-rodoviário, deve-se compreender que conectar o país de Norte a Sul através de rodovias foi a forma mais rápida e barata de se integrar todas as regiões. Atrás dos caminhos abertos com tratores, seguiam os caminhões e carros levando a produção agrícola e mineral. Se os europeus e norte-americanos integraram seus países por ferrovias, no século passado, o Brasil também o fez, integrando o país com as rodovias. As malhas ferroviárias que se irradiam a partir de Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, já descritas, integraram, até meados deste século, o país que produzia. A expansão da malha rodoviária de Norte a Sul e em direção ao Centro-Oeste completou a integração nas últimas quatro décadas.

Entretanto, embora as distâncias físicas permaneçam as mesmas, as distâncias econômicas cresceram sensivelmente nos

últimos 15 anos. O aumento nos preços dos combustíveis, o excesso de tráfego nas principais rodovias e a abertura das importações (é mais barato transportar por 10 mil milhas marítimas do que por 2 mil km terrestres) têm sepultado pouco a pouco as indústrias que se atrevem a depender das rodovias para distribuir sua produção. A cabotagem ainda não ressurgiu no Brasil devido às imensas dificuldades para realizar as operações de embarque e desembarque em prazos e preços satisfatórios. Mas a responsabilidade não cabe somente à mão-de-obra. A morosidade nos procedimentos de fiscalização sobre os tributos federais e estaduais, os controles burocráticos superpostos e a multiplicidade de comandos no interior dos portos – capitania dos portos (órgão federal militar), saúde e polícia (órgãos federais), gestão do porto (autoridade portuária local, sob controle federal ou estadual) – explicam parte das dificuldades. Outra parte expressiva, normalmente esquecida, refere-se às situações de privilégios concedidos pelas autoridades federais, que oneram excessivamente as operações, como as exigências de rebocagem e de praticagem, extremamente dispendiosas para os usuários, e que, na maior parte dos casos, não se justificam à luz dos avanços tecnológicos registrados na indústria marítima – construção naval e marinha mercante.

Conforme se pode notar, os custos de entrada e saída de navios, cobrados por entidades privadas operando em regime de monopólio, chegam a representar um adicional de 50% sobre o custo da movimentação de contêineres. A diferença é que, enquanto os custos de manuseio são cobrados ao proprietário das cargas, por isso visíveis, os de praticagem e rebocagem são cobrados aos armadores e, portanto, são escondidos no valor dos fretes. Para se ter uma idéia da exorbitância dos valores cobrados, estima-se que apenas os custos de serviços de rebocagem para os navios que transportam açúcar (a granel ou em sacos), malte, trigo e contêineres

Tabela 7
Custos Médios de Movimentação por Unidade de Contêiner

	RECIFE	SUAPE	FORTALEZA	SALVADOR	RIO DE JANEIRO	SANTOS (Tecon)	PARA-NAGUÁ	RIO GRANDE
Manuseio ^a (Estiva/Conferentes) (R\$)	114	–	168	149,70	214,19	119,79	274,96	156,68
Entrada/Saída ^b (R\$)	35,63	78,95	72,25	43,92	85,69	56,17	62,45	81,37
Praticagem/Rebocagem (% do Custo)	87	90	94	97	88	84	94	98
Praticagem/Rebocagem (R\$ por Navio)	9.605	14.531	8.675	13.675	14.673	22.965	12.251	13.993
Receita do Porto (R\$)	1.440	1.574	571	466	1.950	4.444	803	393

Fonte: Geipot, Avaliação dos preços dos serviços portuários.

^a Manuseio (estivadores, conferentes, consertadores etc.) = serviços realizados a bordo do navio e cobrados, através do OGMO, aos proprietários das cargas.

^b Entrada/Saída (práticos, rebocadores e seus agentes) = serviços prestados aos navios durante as manobras de entrada e saída do porto e de atracação, definidos como obrigatórios pela Capitania dos Portos. Os práticos são escolhidos e treinados pela própria Capitania, que também define o seu efetivo máximo por porto. A tabela de cobrança é arbitrada por eles próprios, sem qualquer interferência externa, procedimento que pode ser caracterizado como cartel. Os serviços são cobrados diretamente aos armadores, sendo incluídos nos fretes.

renderam cerca de R\$ 5 milhões em 1997.² Os 12 práticos receberam pelos serviços prestados ao mesmo subgrupo de navios cerca de R\$ 1,6 milhão, valor provavelmente maior do que o recebido por toda a mão-de-obra portuária de Recife.

Além disso, a soma dos ganhos dos práticos e da empresa de rebocadores, que deve alcançar R\$ 10 milhões anuais, é muitas vezes superior às receitas totais que a administração portuária obtém para realizar todos os investimentos e gastos necessários ao pleno funcionamento do porto: a) dragagem para manutenção do calado nos canais de acesso e junto aos cais; b) manutenção dos berços de atracação, dos cabeços de atracação e das defensas; c) manutenção das vias internas de circulação nas áreas comuns do porto; d) conservação e ampliação dos dutos de água, esgoto e gás e dos cabos elétricos e telefônicos das áreas internas do porto; e e) manutenção de muros, guaritas e pagamento dos serviços de vigilância; entre outros.

Já existem algumas soluções para superar essas distorções. Uma delas é a dispensa da obrigatoriedade dos práticos para navios de bandeira brasileira, com tripulação brasileira. Apesar da possibilidade legal, é necessária a elaboração de regulamentação específica pelo Ministério da Marinha e sua implementação pela Capitania dos Portos. Uma outra solução que poderia ser adotada pela autoridade portuária seria a licitação em um mesmo pacote dos serviços de dragagem e de entrada e saída (rebocagem e praticagem) dos navios, cujo vencedor receberia como remuneração uma taxa única a ser cobrada aos navios, a qual seria provavelmente bastante inferior à praticada atualmente.

Com o encaminhamento de soluções para esses problemas, a navegação de cabotagem poderá ressurgir com vigor, sendo o mercado que apresenta maior potencial para os portos nordestinos. Por exemplo, os pátios de armazenamento ociosos existentes em todos os portos poderiam ser utilizados para receber e distribuir todos os veículos novos destinados à região Nordeste, estimados em 200 mil unidades anuais.

Esses portos poderiam também transformar-se em centros de logística para a distribuição de produtos eletroeletrônicos (televisores, equipamentos de som, videocassetes etc.), de linha branca (geladeiras, fogões etc.), de autopeças, entre outros, recebendo-os das indústrias do Sul ou das instaladas na Zona Franca de Manaus. Essas cargas, por facilidade de manuseio, são normalmente transportadas em carretas, que podem ser embarcadas em navios especializados (*roll on-roll off*, também chamados de *ro-ro*), gerando uma enorme economia para as indústrias e as redes comerciais. Automóveis e carretas são cargas facilmente manuseáveis nos portos, transportadas em navios com pouca exigência de calado (de

²Esses navios representam 75% dos que frequentam o porto, não tendo sido incluídos os navios frigoríficos, os de passageiros e os petroleiros.

8 a 10 m, no máximo) e perfeitamente adaptadas aos portos de Fortaleza, Natal, Cabedelo, Recife e Maceió.

Especificamente, no porto de Recife pode-se destacar: a) as excelentes condições de infra-estrutura (áreas, número de berços de atracação, conexões com as malhas ferroviária e rodoviária, localização geográfica e posição central na região); e b) o baixo impacto da circulação de cargas na região urbana, possuindo capacidade para se transformar em importante pólo para a navegação de cabotagem (Brasil e Mercosul).

Carga Geral: Contêineres

A disputa pelo mercado de movimentação portuária de contêineres tem se intensificado. Novos operadores estão iniciando seus trabalhos nos terminais privatizados em portos públicos. Além disso, antigos terminais privativos de grandes empresas (como, por exemplo, o da Cosipa, em Santos, e o porto de Tubarão, operado pela CVRD), de forma ainda tímida, ensaiam suas primeiras movimentações. Por estarem localizados fora da área organizada dos portos públicos, eles têm podido oferecer diversas vantagens aos seus potenciais clientes.

O mercado de contêineres para o Atlântico Sul não se encerra com a movimentação brasileira. A movimentação da Argentina e do Uruguai é praticamente equivalente, e a maioria dos navios que aportam no Brasil termina suas rotas nos portos do rio da Prata.

O custo da manutenção dessa estrutura operacional é bastante elevado, porque os navios são obrigados a parar em vários portos e a trafegar com uma elevada capacidade ociosa durante parte expressiva do tempo (os navios descem em direção ao sul do continente entregando contêineres e, posteriormente, sobem em direção ao norte – Europa, América do Norte, Caribe, canal do Panamá e leste asiático – recebendo contêineres). Como o navio “ganha” dinheiro quando está transportando, o resultado é que o armador tende a cobrar fretes equivalentes de todos os contêineres, independente do porto de origem ou de destino.

Em outras palavras, aqueles contêineres desembarcados mais ao norte – portos do Nordeste – terminam por pagar fretes em níveis próximos aos desembarcados no sul do Brasil, na Argentina e no Uruguai (até 2 mil milhas adiante, ou 35% a 50% a mais em distância nas rotas Europa-América do Sul). Trata-se de uma situação duplamente perversa, pois, além dos fretes proporcionalmente maiores (comparando-se toneladas por milha transportada), elimina-se a vantagem da proximidade geográfica do Nordeste com os países desenvolvidos do hemisfério norte – Europa e Estados Unidos –, o que poderia significar maior capacidade de atrair novas plantas

industriais, pois a redução do custo de transporte (ou mesmo sua racionalização) é um dos fatores de maior peso na decisão empresarial sobre “onde investir”.

Apenas para exemplificar esse último ponto, as empresas norte-americanas têm, em média, um lucro operacional de 14% e os custos de logística representam 23% do valor adicionado total. Como os serviços de logística têm 60% de seus custos concentrados nas atividades de transportes, de gerenciamento e de administração, qualquer redução nos custos de transportes pode representar um aumento de lucratividade, ou menores preços e maior competitividade global para as empresas norte-americanas.

Dessa forma, a região Nordeste tem aberta a possibilidade de abrigar um porto com serviços diferenciados dos demais da costa leste da América do Sul: um porto concentrador/distribuidor de cargas, um *hub port*, conforme a terminologia consagrada internacionalmente.

Mas quais são, efetivamente, as condições de disponibilidade de infra-estrutura física para a constituição de um *hub port* na região? Não basta estar “localizado estrategicamente” no continente sul-americano. Não basta dispor de infra-estruturas “x”, “y” ou “z”, à semelhança de outros portos concentradores em operação no mundo. É preciso analisar detalhadamente e compreender quais são as reais forças de mercado, quais são as exigências dos armadores e das empresas que atuam no mercado internacional e quais são as limitações governamentais ou organizacionais dos portos brasileiros para se credenciar e se estruturar para a disputa desse mercado. Um mercado rentável e que pode trazer inúmeros benefícios para a economia nordestina, muito maiores do que as poucas centenas de empregos gerados diretamente pela atividade portuária.

Dentre os portos existentes ou em construção no Nordeste, o de Suape apresenta as melhores condições operacionais e geográficas para se transformar em um porto concentrador de cargas nas rotas norte-sul entre América do Norte-Europa-África-costa leste da América do Sul (Brasil, Uruguai e Argentina). Sua infra-estrutura – águas abrigadas, 900 m de cais na primeira etapa, com 15,5 m de calado, área de 200 mil m² de áreas contínuas ao cais e mais grandes extensões possíveis de serem usadas como retroáreas – é ideal para a recepção dos atuais navios que atendem a essas rotas, permitindo, inclusive, o atendimento dos maiores navios porta-contêineres em operação (6,6 mil TEU, 80 mil TPB), que demandam portos com 14,5 m de calado.

Sua localização geográfica possibilita a concentração dos serviços marítimos das rotas norte-sul, viabilizando sua utilização tanto como porto concentrador (*hub port* com *feeder service*) quanto como porto de transbordo (*transshipment*) de cargas nessas mes-

mas rotas e viabilizando também maior utilização da capacidade dos navios e melhor planejamento das escalas no Brasil e no resto da costa leste da América do Sul. O Gráfico 1 apresenta o nível de utilização média dos porta-contêineres que atendem ao tráfego do Atlântico Sul, enquanto a Tabela 8 mostra os navios típicos em uso nesse tráfego.

Para que o Nordeste consiga atingir o objetivo de abrigar um porto concentrador, o que traria reflexos imediatos no nível de fretes entre a região e o resto do mundo, melhorando assim a capacidade de seus estados na atração de novos investimentos, é preciso estabelecer um consenso multiestadual para coordenar ações que visem à conclusão da construção da infra-estrutura portuária de Suape e, ao mesmo tempo, se consiga também a recuperação da malha ferroviária e rodoviária nordestina e sua integração com o rio São Francisco, através da Ferrovia Transnordestina.

Especificamente, com relação a Suape, a Autoridade Portuária de Pernambuco deve estabelecer uma estratégia para o porto que compreenda:

- obtenção de contratos de longo prazo, assegurando a prioridade de atendimento a esses clientes (preferencialmente sem espera para atracação);
- investimentos para obter uma disponibilidade adequada dos equipamentos de movimentação (portêineres, transtêineres, empilhadeiras – *top loaders*);
- eficiência e agilidade nas operações de embarque e desembarque dos contêineres, segundo os padrões internacionais (100 movimentos/hora por navio, no mínimo);

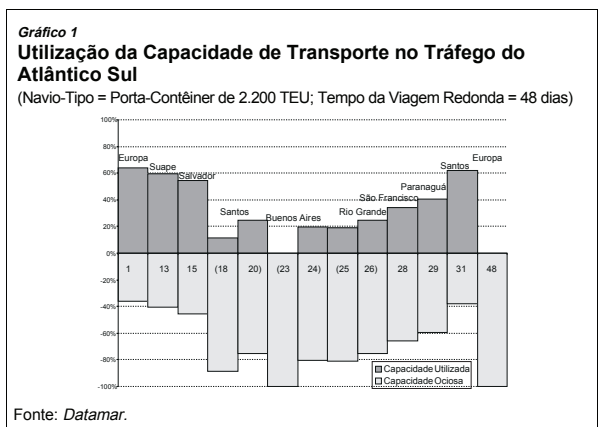


Tabela 8

Tráfegos da Costa Leste da América do Sul^a

TRÁFEGO	ARMADOR	NAVIO	TPB	CONSTRUÇÃO	CALADO	TEU
Costa Leste da América do Norte	Maersk	Maersk Rio Grande	30.600	1998	11,5	2.079
	Maersk	Fabian Schulte	22.250	1997	10,8	1.608
	Sea-Land	SeaLand Uruguay	38.448	1997	11,4	2.460
	Crowley	Sea Jaguar	28.366	1997	10,1	2.109
	Di Gregorio	DG Harmony	26.288	1990	10,5	1.799
Costa Oeste da América do Sul	Grupo Libra	Libra New York	20.406	1995	9,8	1.400
Norte da Europa	Aliança	Aliança Brasil	32.984	1994	10,0	2.161
	Hamburg-Sud	Cap Polonio	34.000	1990	11,0	2.022
	Maersk	Maersk Algeciras	30.615	1995	11,5	2.078
	Montemar	Montebello	30.015	1997	11,4	2.468
Extremo Oriente	P&O Nedlloyd	P&O Nedlloyd Rio Grande	30.202	1997	11,6	2.061
	Mitsui OSK	Capricorn Challenger	22.878	1996	9,9	1.730
	Kien Hung	Justice Container	24.116	1998	9,5	1.410
	Norsul	Norsul Icarai	24.376	1997	9,6	1.613
Mediterrâneo	Neptunia	Neptunia Mediterrâneo	17.500	1996	9,8	1.200
	Costa Container Line	Calapalos	22.015	1996	10,8	1.618
	Grupo Libra	Libra Valencia	22.250	1996	10,8	1.618

Fonte: Fairplay World Shipping Encyclopaedia.

^aNavios típicos em uso em 1998.

- atendimento simultâneo de dois ou mais navios (dois de grande porte, ou um de grande porte e dois de pequeno porte, no mínimo); e
- tarifação especial para as operações envolvendo transbordo de contêineres, tendo como parâmetros as tarifas internacionais e os custos relativos incorridos pelos armadores para a manutenção de suas atuais rotas, escalas e alocação de navios.

O setor de turismo é um dos mais dinâmicos em nível mundial. Centenas de milhões de pessoas viajam ao redor do mundo, visitando monumentos históricos, museus, parques temáticos, locais paradisíacos, praias e montanhas ou lagos, em regiões tropicais ou temperadas.

Turismo Marítimo

O turismo marítimo também apresenta um público cativo bastante amplo, transportando centenas de milhares de turistas de todas as partes do mundo. Estão em construção mais de 30 navios, com capacidade para aproximadamente 60 mil turistas, que serão entregues até julho de 2002, representando um investimento total de US\$ 10 bilhões.

No Caribe e na Flórida há 26 embarcações de grande porte em operação, que transportam mais de 33 mil passageiros em cruzeiros de sete a 10 dias, em média, gerando empregos diretos para 15 mil pessoas. Além dos empregos nas embarcações e nos pontos de atracação – ilhas privativas, ancoradouros especiais, bares, restaurantes, *shoppings* etc. –, existe toda uma indústria de suporte à atividade que gera outras centenas de milhares de empregos e milhões de dólares em vendas. Trata-se do fornecimento de alimentação, de têxteis e de mobiliário. Como exemplo, pode-se citar alguns dados de consumo de víveres no navio *Grand Princess*, o maior do mundo (300 m de comprimento, 50 m de largura e 8,5 m de calado): 480 kg de bananas, 100 kg de sal, 160 kg de cenouras, 800 kg de filé mignon, 450 kg de sorvetes e 400 ostras, entre outros, são consumidos diariamente pelos seus 2.600 passageiros e 1.100 tripulantes.

No Brasil, a atividade ainda engatinha. Não existem instalações especiais para a recepção dos navios e não existe uma estrutura de recepção para os turistas em terra, tudo é improvisado. No Rio de Janeiro, até junho de 1999, eram esperados apenas 17 navios, que realizarão 104 paradas, trazendo cerca de 100 mil passageiros que gastarão, aproximadamente, US\$ 30 milhões em compras. Nas capitais nordestinas, a situação não é muito diferente, destacando-se apenas a cidade de Salvador, que desenvolveu um trabalho de valorização de seu patrimônio cultural e histórico, de tal forma a adicionar “valor” às belezas naturais de suas praias.

Dentre os portos brasileiros, apenas quatro possuem condições plenas para se transformar em centros concentradores de rotas turísticas: Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Manaus, que dispõem de aeroportos internacionais e facilidades portuárias com elevado potencial. O Rio de Janeiro é reconhecido internacionalmente como uma das portas de entrada para o Brasil, dispondo de uma sofisticada estrutura hoteleira e de recepção a turistas. Salvador, conforme salientado, destaca-se pelo oferecimento de uma pacote completo de serviços e atividades ao turista internacional. Manaus está situada no interior da última reserva natural do mundo, a Floresta Amazônica.

Recife possui um extenso rol de possibilidades culturais e históricas, como, por exemplo, a cidade de Olinda e o riquíssimo folclore pernambucano. Fernando de Noronha, Maceió, Aracaju, Salvador e Ilhéus, ao sul, e Natal e Fortaleza, ao norte, são escalas perfeitamente viáveis para cruzeiros de sete a 10 dias, iniciados no porto de Recife.

Para tanto, é necessária a criação de uma infra-estrutura adequada para a recepção e o embarque de passageiros – um terminal especializado.

Os problemas enfrentados pelo porto de Recife são bastante similares aos de Salvador, Macéio, João Pessoa, Natal e Fortaleza, sendo correto apontar a existência de uma lacuna no planejamento regional que coordenasse esforços para a atração do turismo marítimo ao Brasil. Ao lado do conjunto de investimentos em infra-estrutura hoteleira e em serviços, que também será utilizado pelo turista que vem de avião, os portos nordestinos deveriam examinar a possibilidade de construir terminais especializados para navios de cruzeiro, com as seguintes características: *a)* capacidade para receber navios de 200 a 300 metros de comprimento, com 20 a 35 metros de largura e 9 metros de calado; e *b)* capacidade de atendimento para até 2 mil passageiros, além do embarque de dezenas de toneladas de alimentos para o abastecimento a bordo. Dentre as facilidades necessárias ao atendimento em um terminal turístico especializado destacam-se:

- plataformas de embarque e desembarque de passageiros;
- instalações para a recepção e o atendimento do turismo (registros de entrada e saída, alfândega etc., ou seja, funções similares às realizadas nos aeroportos);
- instalações para os agentes públicos ou privados relacionados ao turismo (estado, prefeituras, autoridades federais, agências de turismo etc.);
- instalações para a prestação de serviços de transportes dos turistas para visitas locais (táxis, ônibus, trens turísticos etc.); e
- instalações para os prestadores de serviços de limpeza e abastecimento de navios, tratamento e disposição de resíduos etc.

As administrações portuárias em todo o mundo buscam maximizar os efeitos dinamizadores de um porto sobre a economia regional. Na Europa, em especial, essa prática é bastante visível, pois existe uma intensa competição entre os portos – que na quase totalidade são municipais ou regionais – por novos investidores que proporcionem maior oferta de serviços para atrair novas empresas que gerem mais empregos, num círculo virtuoso de desenvolvimento.

As administrações portuárias no Brasil acreditam que a multiplicação do número de operadores privados dentro de seus portos resultará em maiores benefícios para o próprio porto e para a economia regional (aumento da concorrência intraportos). Em casos extremos, algumas administrações têm buscado “especializar seus portos em tudo”, na movimentação de qualquer carga, tentando

Bases para a Elaboração de um Plano Estratégico para os Portos Nordestinos

inclusive “roubar” a clientela de portos concorrentes (concorrência entre os portos), visando maximizar a geração de receitas próprias, mas com resultados deletérios sobre sua capacidade de atrair um número maior de empresas para a sua área de influência.

Dado o reduzidíssimo número de áreas propícias à implantação de portos na região Nordeste, é necessário haver um planejamento coordenado, buscando maximizar a sinergia entre as instalações existentes, ao mesmo tempo em que se obtêm padrões de qualidade, eficiência e custos de uso similares aos dos portos internacionais. Para tanto, a constituição de Autoridades Portuárias Estaduais (ou, se possível, regionais) seria um importante elemento para a reestruturação.

Essas entidades deveriam ser, preferencialmente, organizadas sob a forma de companhia pública (ou até mesmo mista), com autonomia gerencial e financeira, à semelhança de todas as suas congêneres no mundo, podendo, sob a autorização direta do governo estadual, participar em terceiras companhias de propósito específico diretamente relacionadas com suas atividades. Sua estrutura teria apenas duas divisões, que funcionariam como “unidades de negócios” independentes: a) Unidade de Cargas e Logística; e b) Unidade de Turismo.

Unidade de Cargas e Logística

Teria como responsabilidades:

- Gerenciar serviços de infra-estrutura e o uso das instalações portuárias:
- Comunicações e radares que controlam a movimentação das embarcações. Muitas dessas funções são exercidas hoje, por delegação, pelo serviço de praticagem, transformando-se em um elemento para a justificação dos elevados custos desses serviços. Dada a sua natureza, a prestação de serviço público, e o caráter estratégico para planejar a utilização das facilidades portuárias, seria importante que a administração portuária assumisse o pleno controle dessas operações, à semelhança dos portos mundiais e dos próprios aeroportos brasileiros.
- Manutenção do canal de acesso, das bacias de evolução e do calado junto ao cais. O porto de Recife, por exemplo, dispunha de uma draga para realizar os serviços de manutenção permanente, imprescindíveis ao próprio funcionamento do porto. A continuidade da responsabilidade desses serviços na esfera pública (ou sua privatização) é uma decisão a ser avaliada e implementada após a estadualização desses portos, além de uma análise técnica criteriosa sobre a periodicidade necessária dessas dragagens à manutenção ou à ampliação do calado. O serviço

poderia, inclusive, visando à obtenção de economias de escala, ser estruturado como um serviço único para todos os portos da região Nordeste.

- Coordenação do uso do cais público (atracação/desatracação), minimizando as possibilidades de longas filas de espera ou de estadias excessivas, resultantes de problemas originados na gestão portuária (deficiências temporárias na infra-estrutura física – berços de atracação, canais de acesso, danos ou outros).
- Gerenciar a qualidade dos serviços privados fornecidos aos armadores e aos proprietários das cargas:
 - A entrada e a saída de navios são assistidas obrigatoriamente pelos práticos e pela empresa de serviços de rebocagem, que estão organizados como “prestadores de serviços independentes”, mas que na prática atuam de forma monopolista pela dificuldade de surgimento de novos concorrentes, quer por restrições de escala mínima operacional para a construção de um novo rebocador, quer pelas restrições cartoriais para o credenciamento dos serviços de praticagem. Uma alternativa interessante a ser estudada seria a constituição de um serviço integrado, sob a responsabilidade privada, que responderia pela manutenção completa da infra-estrutura de acesso (calado e dragagem) e pelos serviços de auxílio à navegação (rebocagem e praticagem), sendo ressarcida por uma taxa predefinida a ser cobrada aos navios (similar a um pedágio), a qual, obviamente, seria muitíssimo inferior ao montante pago atualmente. No seu cálculo, poderia entrar o item produtividade, o qual reduziria o valor da taxa, caso o porto superasse os níveis previamente determinados de frequência. Um serviço organizado nessas bases poderia contribuir para o aumento da capacidade competitiva dos portos nordestinos *vis-à-vis* seus concorrentes.
 - Serviços de limpeza e abastecimento de navios, tratamento e disposição de resíduos orgânicos e não-orgânicos etc., evitando quaisquer reflexos negativos sobre o meio ambiente.
 - Serviços de controle da documentação dos navios, das tripulações, registros de saúde etc., a serem efetuados junto às autoridades públicas federais, estaduais e municipais.
 - Serviços de despachos aduaneiros, fiscais etc., realizados pelos agentes privados em operação no porto. A implantação de indicadores de qualidade dos serviços prestados valoriza positivamente o porto no cenário internacional e, ao mesmo tempo, permite a utilização de sua infra-estrutura por um maior número de navios.
- Os portos, de uma maneira geral, procuram ser “especializados em tudo”. Tendo em vista a implementação de uma estratégia comercial coordenada para os portos nordestinos, eles deveriam buscar atender eficientemente a operação de grãos alimentares de importação (trigo, cevada, milho, arroz), a distribuição de

automóveis novos, os serviços de cabotagem nacional e do Mercosul. Em casos específicos, seria adequado estabelecer um atendimento especial direcionado a produtos de forte presença local ou regional, como, por exemplo, cana-de-açúcar (nos portos de Recife e de Macéio) e fruticultura (no porto de Natal). Para isso, seria necessário reelaborar os planos de zoneamento desses portos, caracterizando claramente sua especialização. Como pontos principais para os novos zoneamentos destacam-se:

- ampliar e aumentar a produtividade nas operações de exportações regionais;
- ampliar e aumentar a produtividade nas operações de importação de grãos (cabotagem, Mercosul ou da Europa e dos Estados Unidos);
- especializar-se nas operações com carga geral de cabotagem, com a criação de pólos concentradores de cargas rodoviárias para o transporte multimodal, através de navios especializados (*roll on-roll off*);
- especializar-se na movimentação (e distribuição) de automóveis novos, recebidos por cabotagem, para a região Nordeste; e
- especializar-se na movimentação de cargas com os países do Mercosul.

Unidade de Negócios em Turismo

A constituição de terminais especializados para o turismo marítimo no Nordeste transformaria a região num ponto de convergência de cruzeiros para o Atlântico Sul. As unidades de negócios em turismo teriam as seguintes responsabilidades:

- Gerenciar os serviços de infra-estrutura e o uso das instalações dos portos da região Nordeste destinadas à recepção e ao atendimento ao turismo:
 - plataformas de embarque e desembarque de passageiros;
 - instalações para a recepção e o atendimento do turista (registros de entrada e saída, alfândega etc., ou seja, todas as funções similares às realizadas nos aeroportos);
 - projetos técnicos para a ampliação das instalações voltadas ao turismo;
 - instalações para os agentes públicos ou privados relacionados ao turismo (estado, prefeituras, autoridades federais, agências de turismo etc.); e
 - instalações para feiras e eventos que melhorem o fluxo de turismo na região.

- Gerenciar a qualidade dos serviços privados fornecidos ao turismo:
- prestação de serviços de transportes dos turistas para visitas locais (táxis, ônibus, trens etc.).
- Gerenciar, em conjunto com as “Unidades de Carga e Logística”, a prestação de serviços aos navios:
- entrada/saída, a atracação e a desatracação de navios;
- limpeza e abastecimento dos navios, tratamento e disposição de resíduos etc.;
- documentação dos navios e das tripulações, registros de saúde etc.; e
- fiscalização da qualidade dos víveres (produção, manuseio, transporte e estocagem) a serem embarcados para consumo a bordo, em conjunto com as autoridades sanitárias estaduais e municipais e com os representantes dos operadores de navios de cruzeiro.

A reestruturação dos objetivos estratégicos dos portos nordestinos, no sentido proposto, exige uma concentração, por parte das autoridades estaduais, de esforços para a conclusão do porto que apresenta as melhores condições operacionais para transformar-se no porto concentrador de cargas da região e em um dos principais portos da costa leste da América do Sul. Obviamente, isso exigirá a aceleração do processo de modernização da malha da Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN) e a implantação plena da Ferrovia Transnordestina, investimentos necessários para que toda a região conte com uma eficiente malha de transportes de cargas de baixo custo, o que é condição *sine qua non* para que os benefícios econômicos sejam estendidos a todos os estados nordestinos. Caso isso ocorra, a autoridade portuária de Pernambuco deverá rever a estratégia comercial do porto de Suape, direcionando-o para o atendimento preferencial das empresas instaladas na região Nordeste e no Complexo Industrial de Suape, constituindo para sua administração uma unidade de negócios de logística em comércio exterior.

Essa unidade tem como objetivo primordial integrar o porto de Suape às redes de logística nacional e internacional, de forma a contribuir decisivamente para o crescimento sustentado da economia da região Nordeste. Suas responsabilidades específicas seriam:

Movimentação de Contêineres

Unidade de Negócios de Logística em Comércio Exterior

- Gerenciar os serviços de infra-estrutura e o uso das instalações do porto de Suape, seguindo o mesmo padrão a ser implantado nos demais portos nordestinos:
 - comunicações e radares que controlam a movimentação das embarcações;
 - manutenção do canal de acesso, das bacias de evolução e do calado junto ao cais; e
 - coordenação do uso do cais público (atracação/desatracação), minimizando as possibilidades de filas de espera ou de estadias excessivas.
- Gerenciar a qualidade dos serviços privados fornecidos aos armadores, seguindo o mesmo padrão dos demais portos:
 - entrada/saída de navios: praticagem e rebocagem ou serviços integrados;
 - limpeza e abastecimento de navios, tratamento e disposição de resíduos etc.;
 - documentação dos navios e das tripulações, registros de saúde etc.; e
 - eliminação dos atrasos na entrada e na liberação final dos navios: documentação das cargas e respectivos despachos aduaneiros e fiscais etc.
- Redefinir o plano de zoneamento e a estratégia do porto de Suape:
 - especializar-se na operação com contêineres e de carga geral de longo curso;
 - ampliar e aumentar a produtividade nas operações de exportação de produtos industriais de todos os estados nordestinos; e
 - aumentar a produtividade nas operações de embarque e desembarque para capacitar o Suape a transformar-se em um porto concentrador (*hub port*) da América do Sul, especialmente nas rotas atlânticas norte-sul.
- A estratégia a ser adotada para o porto de Suape é fundamental para uma rápida implementação da Ferrovia Transnordestina, que somente realizará todo o seu potencial integrador e dinamizador da economia regional se houver uma plena coordenação de esforços de todos os governos estaduais, para que sua implantação se faça em conjunto com uma moderna e eficiente estrutura física que possibilite a constituição de uma rede de serviços de logística de abrangência internacional. As principais tarefas a serem realizadas são:

- montagem de acordos e parcerias entre os estados nordestinos e a iniciativa privada para a implantação da Transnordestina;³ e
- organização e gerenciamento, em conjunto com as autoridades portuárias, de uma rede de "portos secos alfandegados" a serem implantados em cada um dos estados do Nordeste, preferencialmente em conexão direta com as malhas da CFN ou da Transnordestina, para a criar a "Rede Nordeste de Logística de Comércio Exterior". Nesses "portos secos alfandegados" seriam realizados, além da estocagem de produtos, os serviços de estufagem e desestufagem de contêineres e outros serviços de valor adicionado (montagens, embalagem, classificação, acondicionamento para distribuição etc.), à semelhança do que existe nos principais portos mundiais. Esses serviços, aliás, são responsáveis pela maior parte da geração de empregos nas zonas portuárias.

Esse conjunto de unidades técnicas de negócios exige, para seu perfeito funcionamento, uma coordenação geral administrativa e financeira, que também realize a integração com a instância política superior, que são os governos estaduais ou outras entidades de ação regional, como a Sudene. Essa coordenação seria feita pelas Autoridades Portuárias Estaduais.

A autoridade portuária seria muito mais do que meramente uma companhia docas estadual, encarregada simplesmente das atividades do dia-a-dia dos portos, como são suas congêneres. Ela teria o papel clássico consagrado internacionalmente a uma *port authority*:

- representação do poder político nas tomadas de decisões sobre todos os assuntos relacionados com as atividades portuárias;
- coordenação administrativa, financeira e gerencial dos portos, com plena autonomia, observadas as diretrizes estratégicas determinadas pelo poder político, no caso os governos estaduais;
- participação na criação de subsidiárias ou de novas empresas (participação minoritária) que tenham como propósito específico elevar a capacidade competitiva do porto ou atrair novas empresas para atuar na sua área de influência; e
- participação na montagem de sistemas de logística que atraiam novas cargas, novos serviços, novas empresas e novos empregos para sua área de influência.

Assim, às Autoridades Portuárias Estaduais seriam delegadas as seguintes responsabilidades:

Autoridades Portuárias Estaduais

³ Destaque-se que o BNDES já destinou recursos à Sudene para o financiamento de 50% da obra (incentivos fiscais), comprometendo-se também a financiar outros 25%. Portanto, há necessidade de se obter apenas 25% do montante, que são obrigatoriamente de responsabilidade do concessionário privado.

- apresentar, para decisão pelo governo do estado, metas, prioridades e estratégias de investimentos nos portos ou em atividades correlatas, como a criação da “Rede Nordestina de Logística de Comércio Exterior”;
- representar, quando solicitado, o governo do estado em fóruns relativos à atividade portuária em geral ou relativos à implantação e gestão de redes de logística para o comércio nacional e internacional;
- implementar as decisões emanadas do governo do estado;
- realizar a gestão administrativa, financeira e gerencial dos portos; e
- fazer a coordenação estratégica das unidades de negócios sob sua administração, que são as responsáveis técnicas pelas operações portuárias na região.

Esses são os pontos essenciais que deveriam nortear, após a estadualização e a criação das Autoridades Portuárias Estaduais, a elaboração detalhada de um “plano estratégico” para os portos nordestinos, de forma a se alcançar uma atuação coordenada e sinérgica na gestão da infra-estrutura portuária regional, sem perder de vista a necessidade imperativa de se obter eficiência e baixos custos, propiciando, conseqüentemente, a geração de efeitos positivos à sociedade, às empresas e à economia da região Nordeste.

Endereços

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Av. República do Chile, 100
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (0XX21) 277-7447
Fax: (0XX21) 220-2615

FINAME – Agência Especial de Financiamento Industrial

Av. República do Chile, 100 – 17º andar
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (0XX21) 277-7447
Fax: (0XX21) 220-7909

BNDESPAR – BNDES Participações S.A.

Av. República do Chile, 100 – 20º andar
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (0XX21) 277-7447
Fax: (0XX21) 220-5874

Escritórios

Brasília

Setor Bancário Sul – Quadra 1 – Bloco E
Ed. BNDES – 13º andar
CEP 70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (0XX61) 322-6251
Fax: (0XX61) 225-5179

São Paulo

Av. Paulista, 460 – 13º andar
CEP 01310-904 – São Paulo – SP
Tel.: (0XX11) 251-5055
Fax: (0XX11) 251-5917

Recife

Rua Antonio Lumack do Monte, 96 – 6º andar
CEP 51020-350 – Recife – PE
Tel.: (0XX81) 465-7222
Fax: (0XX81) 465-7861

Belém

Av. Presidente Vargas, 800 – 17º andar
CEP 66017-000 – Belém – PA
Tel.: (0XX91) 216-3540
Fax: (0XX91) 224-5953

Internet

<http://www.bndes.gov.br>